



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Ennustepoikkeamaraportti 2021

Talousnäkymät

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:32

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:32

Ennustepoikkeamaraportti 2021

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-700-5

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Ennustepoikkeamaraportti 2021

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:32		Teema	Talousnäkymät
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t Kieli	Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto Suomi	Sivumäärä	24
Tiivistelmä			
<p>Tässä raportissa tarkastellaan valtiovarainministeriön syksyn 2019 ennusteen poikkeamaa toteutuneesta kehityksestä vuodelle 2020. Vuoden 2020 budjetin pohjana olleessa ennusteessa vuoden 2020 BKT:n kasvuksi ennustettiin 1,0 %, kun toteutunut kasvu oli maaliskuun 2021 tietojen perusteella -2,8 %.</p> <p>Tarkasteltaessa vuoden 2020 ennustepoikkeamaa on otettava huomioon, että v. 2020 covid-19-epidemia käänsi maailmantalouden kasvut ja ennusteet ylösalaisin. Tällaisten yllättävien ja ennakoimattomien tapahtumien seurauksena syntyy suuria ennustepoikkeamia.</p> <p>Covid-19-epidemia on ennen kaikkea kotitalouksien ja palveluiden kulutuksen kriisi. Palveluiden ja puolikestävien tavaroiden kulutus väheni ennennäkemättömällä tavalla vuoden 2020 toisella neljänneksellä. Epidemia vaikutti merkittävimmin matkailun ja kuljetuspalveluiden tarjontaan, kun taas tavaroiden vienti kehittyi suotuisasti 2020 häiriön jälkeen maailmankaupan ripeän toipumisen tukemana. Epidemian seurauksena investoinnit supistuivat voimakkaasti v. 2020 toisin kun oli ennustettu. Julkiset kysyntäerät kasvoivat enemmän kuin ennustettiin merkittävien päätöseräisten toimen seurauksena päinvastoin kuin muut kysyntäerät.</p> <p>Julkisyhteisöjen rahoitusasema oli myös selvästi ennustettua heikompi, noin 4,1 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Covid-19-epidemian aiheuttama talouden taantuma sekä sen seurauksena tehdyt toimet heikensivät julkista taloutta rajusti, mikä näkyy suurina ennustepoikkeamina.</p>			
Asiasanat	talousnäkymät, ennusteet, epävarmuus, talouskasvu, julkinen talous		
ISBN PDF	978-952-367-700-5	ISSN PDF	1797-9714
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-700-5		

Prognosavvikelserapport 2021

Finansministeriets publikationer 2021:32		Tema	Ekonomiska utsikter
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Finansministeriet, ekonomiska avdelningen		
Språk	Finska	Sidantal	24
Referat			
<p>I denna rapport granskas hur finansministeriets prognos hösten 2019 avviker från den faktiska utvecklingen 2020. Enligt den prognos som utgjorde grunden för budgeten för 2020 skulle BNP 2020 växa med 1,0 procent, men enligt uppgifter från mars 2021 var den faktiska tillväxten -2,8 procent.</p> <p>Då man granskar 2020 års prognosavvikelse bör man ta i beaktande att covid-19-epidemin år 2020 vände tillväxten i och prognoserna för världsekonomin upp och ned. Till följd av sådana överraskande och oförutsedda händelser uppstår det stora prognosavvikelser.</p> <p>Covid-19-epidemin är en kris framför allt med tanke på hushållens konsumtion och konsumtionen av tjänster. Konsumtionen av tjänster och av halvvaraktiga varor minskade på ett aldrig tidigare skådat sätt under andra kvartalet 2020. Epidemin påverkade mest utbudet inom turism och transporttjänster, men exporten av varor utvecklades gynnsamt efter störningen 2020 tack vare den snabba återhämtningen inom världshandeln. Till följd av epidemin minskade investeringarna kraftigt 2020, med avvikelse från prognoserna. De offentliga efterfrågeposterna ökade mer än prognostiserat till följd av betydande beslutsbaserade åtgärder, i motsats till andra efterfrågeposter.</p> <p>Saldot för de offentliga samfunden var också klart mindre än beräknat, cirka 4,1 procentenheter i förhållande till BNP. Den ekonomiska recessionen till följd av covid-19-epidemin och de åtgärder som vidtagits med anledning av den försvagade de offentliga finanserna drastiskt, vilket syns i form av stora prognosavvikelser.</p>			
Nyckelord	ekonomiska utsikter, prognoser, osäkerhet, ekonomisk tillväxt, offentlig ekonomi		
ISBN PDF	978-952-367-700-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-700-5		

Forecasting Accuracy Report 2021

Publications of the Ministry of Finance 2021:32		Subject	Economic Prospects
Publisher	Ministry of Finance		
Author(s)	Economics Department, Ministry of Finance		
Language	Finnish	Pages	24
Abstract			
<p>This report examines the accuracy of the Ministry of Finance's macroeconomic forecast for 2020 (produced in autumn 2019) by comparing it with the actual outcome for 2020. In the forecast, which was used as a basis for the 2020 Budget, GDP growth in 2020 was forecast to be 1.0%, whereas March 2021 data shows that the actual GDP growth was -2.8%.</p> <p>When examining forecasting accuracy it is important to remember that in 2020 the COVID-19 pandemic turned both global economic growth and forecasts upside down. Such unexpected and unforeseeable events can give rise to major forecasting inaccuracies.</p> <p>The pandemic has been, above all, a crisis affecting households and the consumption of services. Consumption of services and semi-durables saw an unprecedented decline in the second quarter of 2020. The most significant impact of the pandemic was on supply in the travel and tourism sector and transportation services. In contrast, following a disruption in 2020, goods exports grew favourably, underpinned by a brisk recovery in world trade. Due to the pandemic, investment fell sharply in 2020, which was the reverse of what had been forecast. Public demand items grew by more than was anticipated, as a result of significant discretionary actions and in contrast to other demand items.</p> <p>The general government budgetary position was also distinctly weaker than had been forecast, declining by about 4.1 percentage points in relation to GDP. General government finances weakened dramatically as a consequence of the economic recession caused by the COVID-19 pandemic and due to the measures taken as a consequence of the pandemic. This is evident in the form of major forecasting inaccuracies.</p>			
Keywords	economic prospects, forecasts, uncertainty, economic growth, public finances		
ISBN PDF	978-952-367-700-5	ISSN PDF	1797-9714
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-700-5		

Sisältö

	Tiivistelmä	7
1	Johdanto	9
2	Valtiovarainministeriön ennusteiden osuvuudesta.....	11
3	Vuotta 2020 koskeneiden ennusteiden osuvuudesta	15
	3.1 Covid-19-epidemia.....	17
	3.2 Ennusteen epävarmuus.....	19
	3.3 Julkisen talouden ennustepoikkeama	20
4	Lisätietoja	24

TIIVISTELMÄ

Tässä raportissa tarkastellaan valtiovarainministeriön syksyn 2019 ennusteen poikkeamaa toteutuneesta kehityksestä vuodelle 2020. Vuoden 2020 budjetin pohjana olleessa ennusteessa vuoden 2020 BKT:n kasvuksi ennustettiin 1,0 %, kun toteutunut kasvu oli maaliskuun 2021 tietojen perusteella -2,8 %.

Tarkasteltaessa vuoden 2020 ennustepoikkeamaa on otettava huomioon, että v. 2020 covid-19-epidemia käänsi maailmatalouden kasvut ja ennusteet ylösalaisin. Tällaisten yllättävien ja ennakoimattomien tapahtumien seurauksena syntyy suuria ennustepoikkeamia.

Covid-19-epidemia on ennen kaikkea kotitalouksien ja palveluiden kulutuksen kriisi. Palveluiden ja puolikestävien tavaroiden kulutus väheni ennennäkemättömällä tavalla vuoden 2020 toisella neljänneksellä. Olisi ollut myös mahdollista, että palveluiden kulutuksesta säästyneet rahat olisi käytetty kestokulutustavaroihin ja puolikestäviin tavaroihin. Epidemian säikäyttämät kotitaloudet päättivät kuitenkin säästää ja näin säästämisaste nousi suuremmaksi kuin kertaakaan vuoden 1990 jälkeen.

Covid-19-epidemia vaikutti merkittävimmin matkailun ja kuljetuspalveluiden tarjontaan, kun taas tavaroiden vienti kehittyi suotuisasti 2020 häiriön jälkeen maailmankaupan riipeän toipumisen tukemana. Tavaroiden tuontia on ylläpitänyt kestokulutuksen olosuhteisiin nähtynä suotuisa kehitys.

Yksityisten investointien keskipoikkeama jäi keskimääräisen suuruiseksi v. 2020. Syksyn 2019 ennusteessa asuinrakennusinvestointien oli arveltu supistuvan 4,4 %, kun toteutunut supistuminen oli 2 %. Epidemian seurauksena muut investoinnit supistuivat voimakkaasti v. 2020 toisin kuin oli ennustettu.

Julkiset kysyntäerät kasvoivat enemmän kuin ennustettiin merkittävien päätösperäisten toimen seurauksena päinvastoin kuin muut kysyntäerät.

Julkisyhteisöjen rahoitusasema oli myös selvästi ennustettua heikompi, poikkeama oli noin 4,1 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Epidemian aiheuttama talouden taantuma sekä epidemian takia tehdyt toimet heikensivät julkista taloutta rajusti, mikä näkyy suurina ennustepoikkeamina.

Tarkastelu kattaa ennusteen keskeisimmät muuttujat kuten mm. taloudelliseen aktiviteettiin vaikuttavat kysyntäerät, työllisyyden, työttömyyden ja inflaation. Tilastokeskus julkaisi maaliskuussa 2021 ensimmäisen alustavan arvion kansantalouden tilinpidon tiedoista liittyen kansantalouden kehitykseen v. 2020. Nämä luvut tulevat vielä tarkentumaan, millä on itsessään merkittävä vaikutus ennusteiden osuvuuteen.

1 Johdanto

Kokonaistaloudellisia ennusteita laaditaan talouspoliittisen päätöksenteon tueksi. Kokonaistaloudellisen ennusteen tulee perustua mahdollisimman laajaan ja edustavaan joukkoon informaatiota. Ennusteprosessin tulee olla läpinäkyvä ja toistettavissa. Toistettavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on yleensä välttämätöntä, että ennusteen laadinnassa käytetään apuna malli- ja/tai laskentakehikkoa. Oleellista on myös se, että ennustaminen ei rajoitu pelkästään reaalitalouden suureisiin, vaan olennaisen osan kokonaistaloudellista ennustetta muodostavat julkinen talous ja kansainvälinen talous. Nämä kaikki ovat toisistaan riippuvaisia.

Valtiovarainministeriön ennusteiden osuvuutta tarkastellaan nykyisin säännöllisesti. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) tekee säännöllisesti VM:n kokonaistaloudellisten ennusteiden jälkikäteisarviointia julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen perusteella vuodesta 2017 lähtien osana finanssipolitiikan valvontaa. Valtiovarainministeriö tekee kokonaistaloudellisten ennusteidensa osalta itsearviointia kerran vuodessa julkaistavassa Ennustepoikkeamaraportissa. Taloudellisten katsausten liitteistä voi myös seurata ennusteiden tarkentumista ja osuvuutta neljä kertaa vuodessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä (Makroennusteiden luotettavuus, VTV/2016) todennetaan, että VM:n suhdanne-ennusteet ovat olleet harhattomia. Tuonti- ja vientiennusteet ovat olleet hiukan alaspäin harhaisia, mutta osasyynä tähän on ollut tilastojen systemaattinen tarkentuminen. Julkisen talouden ennusteissa sekä menoja että tuloja on keskimäärin aliarvioitu. VM:n ennusteiden osumatarkkuus ei VTV:n selvityksen mukaan merkittävästi eroa muiden talousennustajien ennusteista. Selvityksessä todetaan myös, että VM:n ennusteprosessi on johdonmukainen.

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportissa (Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön makroennusteiden luotettavuudesta, VTV 7/2018) todetaan, että valtion budjetin pohjana käytetyt VM:n suhdanne-ennusteet osoittautuivat vertailussa luotettavimmiksi. Raportin mukaan VM:n ennustevirheet eivät systemaattisesti toistuneet ja ennusteet olivat harhattomia. VTV:n mukaan VM:n BKT:n, työttömyysasteen ja inflaation ennusteissa ei havaittu sellaisia piirteitä (vinoumia), jotka julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaan edellyttäisivät toimenpiteitä asiantilan korjaamiseksi.

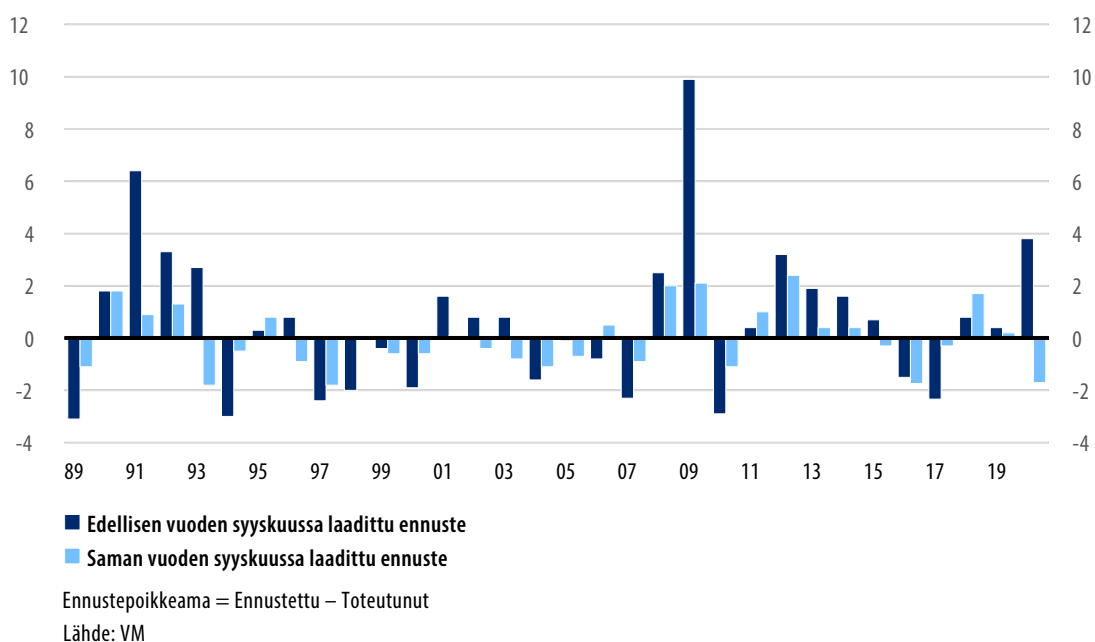
VTV julkaisee vuosittain arvionsa VM:n ennusteen realistisuudesta finanssipolitiikan valvonnan raportissa sekä finanssipolitiikan valvonnan arviossa julkisen talouden hoidosta. Realistisuutta arvioidaan vertaamalla VM:n ennustetta muiden ennustelaitosten ennusteisiin.

Tässä selvityksessä keskitytään erityisesti vuoden 2019 syksyllä laadittuun ennusteeseen vuodelle 2020. On syytä kuitenkin huomata, että tässä vaiheessa käytössä on vasta Tilastokeskuksen ennakkotiedot vuoden 2020 talouskehityksestä.

2 Valtiovarainministeriön ennusteiden osuvuudesta

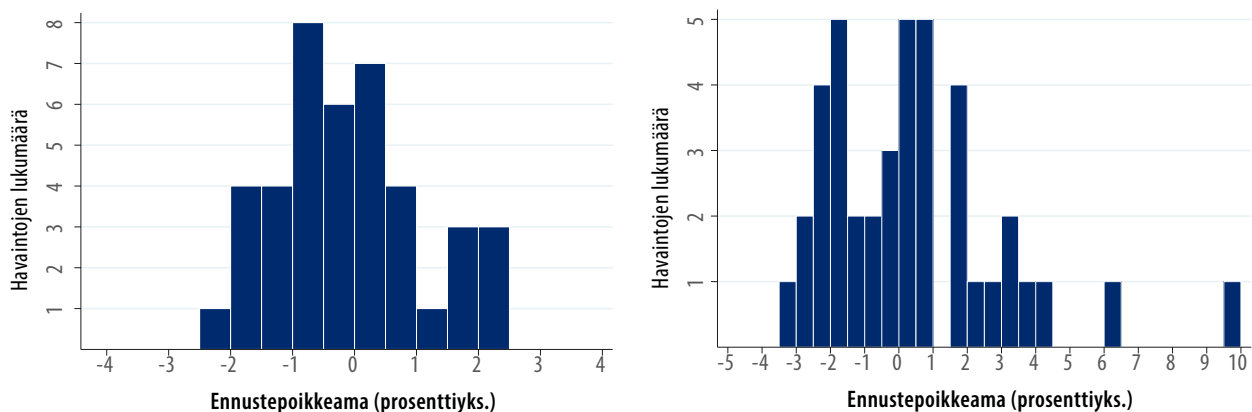
Valtiovarainministeriön ennusteiden pidemmän aikavälin osuvuutta on viime vuosien aikana tutkittu useasti ja ne on todettu harhattomiksi. Kuvassa 1 on tarkasteltu valtiovarainministeriön vuosina 1989–2020 syyskuussa julkistettujen suhdanne-ennusteiden osuvuutta bruttokansantuotteen kasvun osalta kuluvana (ennusteen laatimisvuosi) ja seuraavana vuonna (t+1). Kyseisiä ennusteita on käytetty valtion seuraavan vuoden talousarvion laadinnassa. Nollaa suuremmat arvot kertovat ennusteen yliarvioineen ja nollaa pienemmät taas ennusteen aliarvioineen toteutunutta kehitystä. BKT:n määrän kasvun osalta keskimääräinen ennustepoikkeama vuodelle t+1 ajanjaksolla 1980–2020 oli 0,4 % -yksikköä eli talouskasvu ennakoitiin toteutunutta kehitystä vahvemமாகsi. Tyypillisesti ennusteen osuvuus heikkenee, mitä pidemmän aikavälin tarkastelusta on kyse. Ennustepoikkeaman keskiarvo kertoo ennusteeseen mahdollisesti sisältyvän harhan suunnasta ja suuruudesta. Tarkastelusta nähdään, että ennustepoikkeamat ovat olleet tavanomaista suurempia syvien taantumien ja laman aikana. Vuosi 2020 ei ollut poikkeus tästä.

Kuva 1. BKT:n % -kasvun ennustepoikkeamat (syyskuussa julkaistut ennusteet 1989–2020)

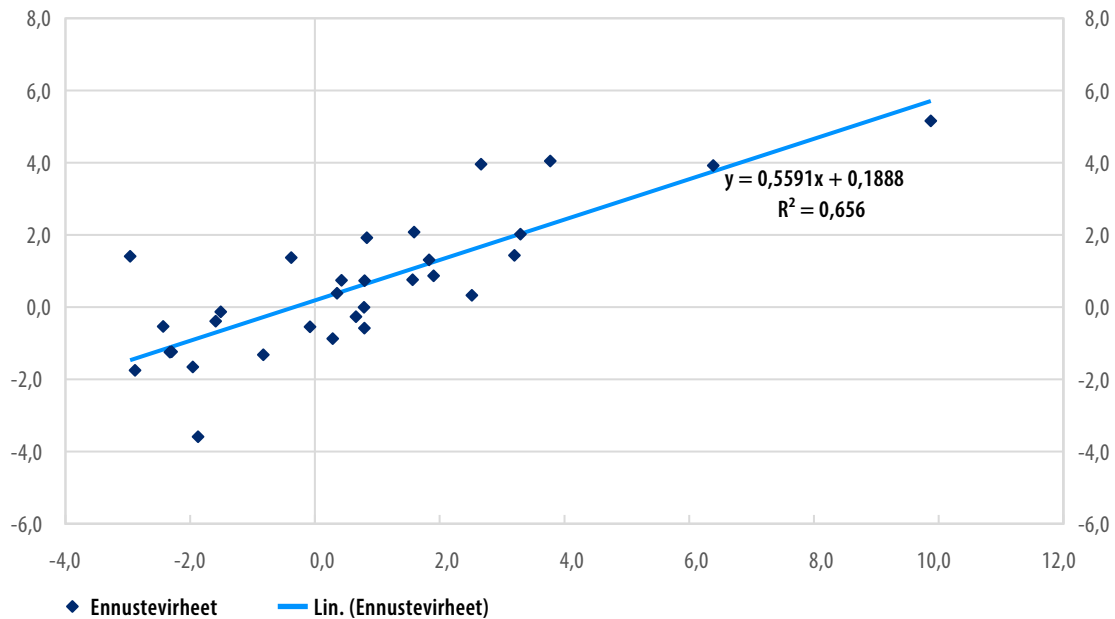


Syyskuussa julkaistujen ennusteiden ennustepoikkeamat voidaan esittää jakaumina. Kuvassa 2 vasemmalla puolella on kuluva vuoden ennustepoikkeamien histogrammi ja oikealla puolella seuraavan vuoden ennusteiden ennustepoikkeamien histogrammi vuosille 1980–2020. Kuluva vuoden ennusteiden ennustepoikkeaminen keskiarvo on -0,1 prosenttiyksikköä ja seuraavan vuoden ennusteiden ennustepoikkeamien keskiarvo on 0,4 prosenttiyksikköä. Ennustepoikkeamat ovat hyvin symmetrisesti jakautuneita keskiarvon ympärillä ja niiden voi olettaa noudattavan normaalijakaumaa. Suurimpia ennustepoikkeamia on syntynyt käännepisteiden kohdalla, mikä näkyy histogrammissa yksittäisinä poikkeavina havaintoina. Vaikka vuoden 2020 ennustepoikkeamat olivat merkittäviä, niin ne eivät näy kuvassa 2 erityisen poikkeavina havaintoina.

Kuva 2. Syyskuun ennusteiden ennustepoikkeamat kuluvalle ja seuraavalle vuodelle.



Kuva 3. BKT:n ja julkisyhteisöjen rahoitusjäämän (% BKT:sta) muutosta koskevan ennustepoikkeaman välinen yhteys v. 1990–2020



Julkisen talouden rahoitusasemaa kuvaavan ennusteen osuvuus määräytyy osaltaan reaalitalouden ennusteen perusteella. Taulukosta 1 nähdään, että vuosina 1989–2020 julkisen talouden rahoitusaseman muutosta (% suhteessa BKT:hen) koskevat ennusteet ovat antaneet hieman toteutunutta kehitystä myönteisemmän kuvan, mikä selittyy osaksi vastaavan suuntaisella kokonaistuotannon kehitystä koskevalla ennustepoikkeamalla. Kuvasssa 3 on tarkasteltu BKT:n %-muutosta (vaaka-akseli) ja julkisyhteisöjen rahoitusaseman (suhteessa BKT:hen) muutosta (pystyakseli) koskevien ennustevirheiden välillä ilmenevää yhteyttä. Yksinkertaisen regressiotarkastelun perusteella yhden prosenttiyksikön suuruinen ennustevirhe BKT:n kasvussa tuottaisi julkisen talouden rahoitusasemaan (suhteessa BKT:hen) noin 0,5 %-yksikön suuruisen virheen. Tämä tulos on yhdenmukainen joustoestimaattien kanssa, jotka kuvaavat julkisen talouden herkkyyttä taloudellisissa aktiviteetissa ilmeneville muutoksille.

Taulukko 1. Keskeisten muuttujien keskimääräiset ennustepoikkeamat 1989–2020 (syyskuussa vuonna t julkaistut ennusteet vuodelle t+1)

	Keskim. kasvu 1989–2020	Keskim. ennuste- poikkeama vuosina 1989–2020	Keski- poikkeama	Ennuste vuodelle 2020 syyskuussa 2019	Toteutunut	Ennuste- poikkeama
BKT	1.7	0.6	2.0	1.0	-2.8	3.8
Kulutus	1.5	0.0	1.3	1.5	-2.7	4.2
Yksityinen kulutus	1.6	0.3	1.7	1.4	-4.9	6.3
Julkinen kulutus	1.3	-0.8	1.2	1.7	2.3	-0.6
Investoinnit	1.4	1.2	3.8	-0.3	-3.1	2.8
Yksityiset investoinnit	1.4	1.8	4.6	-1.0	-4.6	3.6
Julkiset investoinnit	1.6	-2.3	6.2	3.0	3.4	-0.4
Vienti	4.6	0.0	4.4	2.4	-6.6	9.0
Tuonti	3.9	-0.1	4.2	2.3	-6.6	8.9
Työlliset	0.1	0.4	1.3	0.5	-1.5	2.0
Kuluttajahinnat	1.8	0.4	0.9	1.4	0.3	1.1
Työttömyysaste	9.2	0.0	0.9	6.3	7.8	-1.5
Valtion rahoitusjäämä*	.	0.3	0.8	-1.2	-5.6	4.4
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä**	.	0.5	1.4	-1.4	-5.4	4.0

*rahoitusjäämän muutos edelliseen vuoteen verrattuna, % BKT:sta, ajanjaksolla 2002–2015

** ajanjakso 1989–2015

3 Vuotta 2020 koskeneiden ennusteiden osuvuudesta

Taulukossa 1 kuvataan vuoden 2020 budjetin pohjana olleen ennusteen osuvuutta (Taloudellinen katsaus, syksy 2019). Tarkastelu kattaa ennusteen keskeisimmät muuttujat kuten mm. taloudelliseen aktiviteettiin vaikuttavat kysyntäerät, työllisyyden, työttömyyden ja inflaation. Tilastokeskus julkaisi maaliskuussa 2021 ensimmäiset ennakkolliset kansantalouden tilinpidon tiedot liittyen talouskehitykseen v. 2020. Lopulliset tiedot saadaan vasta tammikuussa 2023. Mainittuun ajankohtaan saakka käytössä olevat historiatiedot ovat viime vuoden osalta luonteeltaan ennakkollisia.

Syyskuussa 2019 ennustettiin vuoden 2020 BKT:n kasvuksi 1,0 %, kun toteutunut BKT:n muutos oli maaliskuun 2020 tietojen perusteella -2,8 %. Kuten taulukosta 1 nähdään, niin ennustepoikkeama verrattuna Tilastokeskuksen ennakkotietoon BKT:n kasvusta on noin kaksi kertaa keskipoikkeamaa suurempi. Covid-19-epidemia käänsi talouskasvut päälaelleen kaikkialla maailmassa v. 2020 ja ennustepoikkeamista muodostui suuria.

Syksyn 2019 ennusteessa talouskasvun ennakoitiin jo hidastuvan vuosien 2016–2018 nopeamman kasvun jakson jälkeen. Ennen kaikkea maailmantalouden huonot uutiset ja kauppakonfliktien mahdollisuuden arvioitiin lisäävän taloudenpitäjien epävarmuutta. Julkisen kysynnän merkitys talouskasvun pohjana korostui, sillä hallitusohjelman mukaisten toimien arveltiin tukevan talouskasvua v. 2020.

Yksityisen kulutuksen ennustepoikkeama on suurin. Covid-19-epidemia on ennen kaikkea kotitalouksien ja palveluiden kulutuksen kriisi. Palveluiden ja puolikestävien tavaroiden kulutus väheni ennennäkemättömällä tavalla vuoden 2020 toisella neljänneksellä. Olisi ollut myös mahdollista, että palveluiden kulutuksesta säästyneet rahat olisi käytetty kestokulutustavaroihin ja puolikestäviin tavaroihin. Epidemian säikäyttämät kotitaloudet päättivät kuitenkin säästää ja näin säästämisaste nousi suuremmaksi kuin kertaakaan vuoden 1990 jälkeen.

Ulkomaankaupan ennustepoikkeama on myös kaksi kertaa keskipoikkeamaa suurempi. Covid-19-epidemia vaikutti merkittävimmin matkailun ja kuljetuspalveluiden tarjontaan, kun taas tavaroiden vienti kehittyi suotuisasti 2020 häiriön jälkeen maailmankaupan riipeän toipumisen tukemana. Tavaroiden tuontia on ylläpitänyt kestokulutuksen olosuhteisiin nähden suotuisa kehitys.

Yksityisten investointien keskipoikkeama jäi keskimääräisen suuruiseksi v. 2020. Syksyn 2019 ennusteessa asuinrakennusinvestointien oli arveltu supistuvan 4,4 % kun toteutunut supistuminen oli 2 %. Epidemian seurauksena muut investoinnit supistuivat voimakkaasti v. 2020 toisin kuin oli ennustettu.

Julkiset kysyntäerät kasvoivat enemmän kuin ennustettiin merkittävien päätösperäisten toimen seurauksena päinvastoin kuin muut kysyntäerät.

Kansantalouden tuotanto supistui covid-19-epidemian seurauksena 2,7 % eli lähes yhtä paljon kuin BKT. Epidemia vähensi eniten palveluiden tuotantoa. Palvelujen osuus koko Suomen taloudesta on noin 70 %. Palveluiden toimialoista kauppa sekä informaatio- ja viestintäpalvelut kasvoivat tilanteesta huolimatta. Sen sijaan majoitus- ja ravitsemistointi sekä liikenne supistuivat hyvin voimakkaasti. Teollisuuteen ja rakentamiseen kielteiset vaikutukset jäivät pienemmiksi. Vuoden 2019 ennusteessa päätoimialoista vain rakentamisen arvioitiin supistuvan v. 2020, mutta lopulta kaikki päätoimialat supistuivat.

Työllisyyden ennustepoikkeama on noin 1,5 kertaa keskipoikkeamaa suurempi. Työllisyys ei supistunut yhtä paljon kuin BKT, joten työn tuottavuus supistui selvästi. Epidemian ensimmäisen aallon ollessa voimakkaimmillaan keväällä 2020 lomautusten ennätysmäinen nousu jarrutti työllisyyden laskua¹. Työllisyyden trendi on parantunut huhtikuusta 2020 yhä jatkuvasti. Jos toteutunut -2,8 % BKT:n määrän muutos v. 2020 olisi kyetty ennustamaan oikein syksyn 2019 työllisyysennusteen laadintavaiheessa, olisi työllisyyden kasvun mallipohjainen ennuste ollut noin -1 prosenttia ja työttömyysasteen mallipohjainen ennuste olisi ollut lähes 7 prosenttia. Työttömyyden lisääntyminen v. 2020 oli hieman nopeampaa kuin mitä toteutuneen työllisyyden kehityksen perusteella olisi voinut olettaa. Työttömien määrä lisääntyi noin 2/3 työllisten määrän vähentymisestä, kun pitkällä aikavälillä suhde on ollut keskimäärin noin 1/2 työllisyyden vähentymisestä. Tilastokeskus uudisti työvoimatutkimuksen menetelmää keväällä 2021, millä on vaikutusta työllisyyden tilastoituihin tasoon myös taannehtivasti. Tässä julkaisussa vertaamme työllisyysennustetta vanhoilla menetelmillä tehtyihin työvoimatutkimuksen lukuihin, jotka on julkaistu tammikuussa 2021.

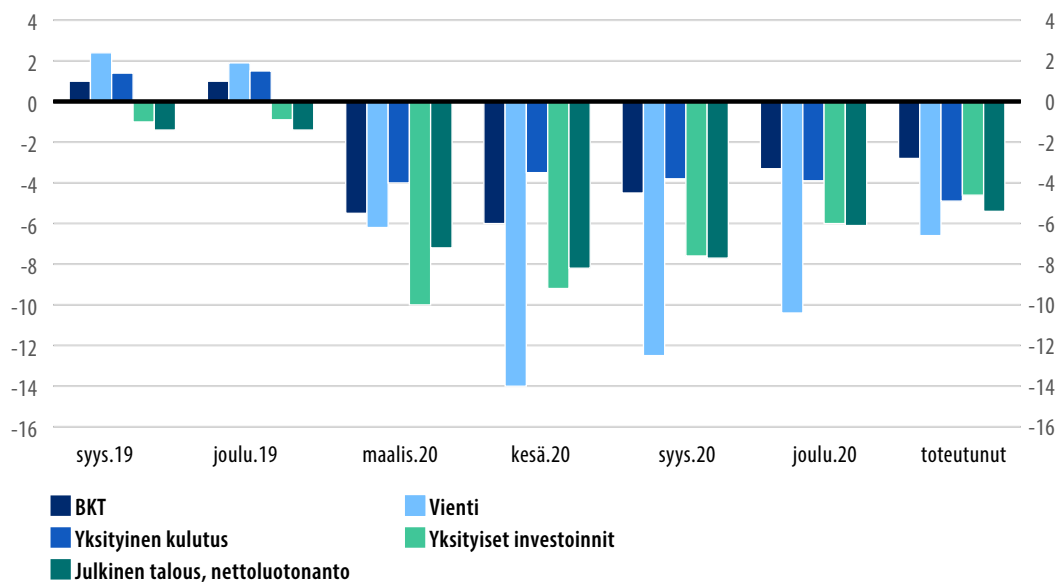
Kuluttajahinnoilla mitattu inflaatio hidastui taloudellisen aktiviteetin laskun ja öljyn hinnan halpenemisen seurauksena. Vuoden 2020 aika inflaatio on vähitellen kiihtynyt ja öljyn hinnan laskun aiheuttama energian hinnan pohjavaikutus poistuu.

¹ Työvoimatiedustelun mukaan määrääjäksi lomautetut henkilöt tilastoituvat pääosin työllisiksi ja toistaiseksi lomautetut pääosin työvoiman ulkopuolisiksi.

3.1 Covid-19-epidemia

Kuvasta 4 nähdään, että syyskuun 2019 ennusteen jälkeen saatu informaatio alensi vuoden 2020 kasvuarviota vuoden 2020 kevään sekä kesän ennusteissa. Ensimmäiset arviot covid-19-epidemian vaikutuksista talouskasvuun olivat liian pessimistisiä. Vuoden 2020 kuluessa epidemian kehityksessä ja sen leviämisen hillitsemiseksi tehdyissä rajoitteissa tapahtui paljon muutoksia, jotka vaikuttivat talouden kehitykseen.

Kuva 4. Vuotta 2020 koskeneiden ennusteiden tarkentuminen



Lähde: Tilastokeskus, VM

Epidemian alkuvaiheessa terveyden turvaamiseksi tehtävien rajoitusten arviointiin olevan tiukempia ja vaikuttavan sekä palveluihin että tavaroiden kokonaiskysyntään merkittävästi.

Vaikka covid-19-epidemian leviäminen viime vuoden keväästä lähtien oli laajempaa ja nopeampaa kuin alkuvuonna 2020 osattiin ennakoida, niin sen vaikutus maailman kokonaistuotantoon osoittautui synkimpiä ennusteita vähäisemmäksi. Vaikutus maailman tavarakauppaan jäi väliaikaiseksi ja se elpyi nopeaan kasvuun jo kesäkuusta 2020 lähtien.

Suomen viennin arvioitiin pysähtyvät samalla tavalla kuin finanssikriisin yhteydessä havaittiin eli selvästi vientikysyntää voimakkaammin, johtuen Suomen investointitavaroihin keskittyneestä viennin rakenteesta. Covid-19-kriisi osoittautui kuitenkin olevan ulkomaankaupan osaltakin enemmän palveluiden kuin tavaroiden kysyntää supistavaa. Suomen

tavaroiden vienti on noin 2/3 kokonaisviennistä. Palveluiden vienti supistui voimakkaasti mm. matkustusrajoitusten seurauksena. Palveluiden supistumisen vaikutus viennin kasvuun oli 5 prosenttiyksikköä, kun tavaroiden vaikutus oli vain prosenttiyksikön.

Yksityinen kulutus supistui rajusti vuoden 2020 keväällä rajoitustoimien alkaessa. Rajoitustoimet ja kuluttajien varovaisuus vähensivät etenkin ravintola-, matkailu- ja kulttuuripalveluiden kulutusta ennen näkemättömällä tavalla. Myös kestokulutustavaroiden kysyntä hytyi hetkellisesti, mutta palautui huhti-toukokuun jälkeen yllättävänkin nopeasti. Lyhytikäisten tavaroiden, kuten ruoan ja energian, kulutus ei laskenut missään vaiheessa. Auto- ja maattiset vakauttajat, eli työttömyyskorvausten ja muiden tulonsiirtojen kasvu sekä maksettujen verojen pieneneminen estivät kotitalouksien ostovoiman romahtamisen. Yksityinen kulutus supistui Suomessa selvästi vähemmän kuin useimmissa muissa EU-maissa. Palveluiden ja puolikestävien tavaroiden (vaatteet, jalkineet) kulutus väheni v. 2020 kuitenkin selvästi, minkä seurauksena kotitalouksien säästämisaste nousi suuremmaksi kuin kertaakaan vuoden 1990 jälkeen.

Hallitus päätti vuoden 2020 aikana laajoista toimista, joilla turvataan työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotetaan yritysten taloustilannetta covid-19-epidemiasta aiheutuvissa vaikeuksissa. Voidaan arvioida, että lähes 12 miljardin väliaikainen julkisten menojen lisäys vuosina 2020–2023 kasvattaa kokonaiskysynnän lisääntymisen kautta kokonaistuotantoa kumulatiivisesti arviolta lähes viisi prosenttia vuosina 2020–2022 suhteessa siihen, jos toimia ei olisi tehty lainkaan. Vuoden 2020 vaikutus on noin 3,6 prosenttiyksikköä².

Yritysten konkurssit eivät lisääntyneet kriisin aikana juuri lainkaan, mikä viittaisi yritystukien ja väliaikaisen konkurssisäädösten muuttamisen toimineen tältä osin toivotulla tavalla. Covid-19-epidemia vähensi eniten palveluiden tuotantoa. Palvelujen osuus koko Suomen taloudesta on noin 70 %. Palveluiden toimialoista kauppa sekä informaatio- ja viestintäpalvelut kasvoivat epidemiasta huolimatta. Sen sijaan majoitus- ja ravitsemistointi sekä liikenne supistuivat hyvin voimakkaasti. Teollisuuteen ja rakentamiseen kielteiset vaikutukset jäivät pienemmiksi.

Koronakriisissä investoinnit eivät pudonneet yhtä voimakkaasti kuin aikaisemmissa kriiseissä, ja negatiiviset muutokset olivat pienempiä kuin muissa kysyntäerissä. Suomessa rakentamisen investoinnit ovat yli puolet kaikista investoinneista. Asuinrakennusinvestointien oli ennakoitu supistuvan 4,4 % v. 2020, kun toteutunut supistuminen oli vain 2 %. Asuntojen rakennusaloitukset jopa kasvoivat v. 2020 edellisvuodesta. Koronarokotteiden varmistumisen jälkeen kevyt rahapolitiikka ja negatiiviset reaalikorot lisäsivät aloituksia edelleen voimakkaasti.

2 <https://vm.fi/-/hallituksen-paatospaisten-toimien-taloukasvu-ja-tyollisyysarviot>

Epidemia ei näkynytkään rakentamisessa merkittävästi – hankkeet ovat yleensä pidempi-kestoisia ja suunnitelmat ulottuvat pitkälle. Materiaalien ja työvoiman saatavuus ei nähtävästi aiheutunut rajoittavaksi tekijäksi rakentamisessa. Muissa investointialaerissä epidemia aiheutti odotetusti suurempia pudotuksia, sillä yritykset vähensivät tuotannollisia investointejaan kriisissä.

3.2 Ennusteen epävarmuus

Kuvassa 5 nähdään, että vuoden 2020 BKT:n kasvu on syksyn 2019 ennusteen epävarmuutta kuvaavan viuhkan ulkopuolella. Viuhkakuvio perustuu historiallisiin ennustepoikkeamiin vuosilta 1980–2020. Viuhkakuvio kertoo ennusteen 80 prosentin luottamusvälin, ja merkittävä taantuma ei kuulu suhdanne-ennusteiden normaaliin vaihteluväliin vaan on tilastollinen ääritapaus.

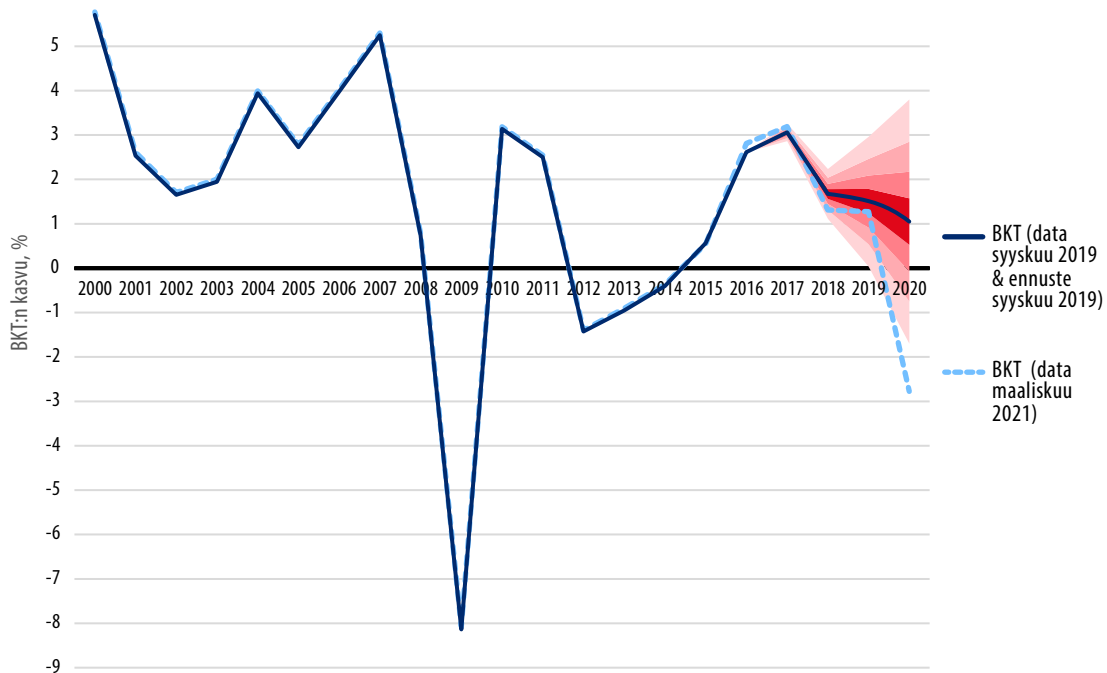
Kansantalouden neljännesvuositilinpidoon kausitasoitettu bruttokansantuotteen vuosimuutos tarkentuu keskimäärin 0,4 prosenttiyksikköä ensimmäisestä julkistuksesta. BKT:n vuositiedot ovat tarkentuneet keskimäärin 0,6 prosenttiyksikköä ensimmäisestä julkistuksesta vuosina 2006–2017.

Kuvaan 5 on myös lisätty epävarmuutta Tilastokeskuksen tilastojen päivittymiselle vuosille 2017 ja 2018. Nämä arviot perustuvat historiallisiin tilastojen tarkentumisiin vuosilta 2011–2018. Tilastot ovat päivittyneet aikaisemman historiansa osalta, mikä on poikkeuksellista.

Vuoden 2016 talouskasvu on tarkistunut ylöspäin 2,8 prosenttiin ennusteen pohjalla olleesta 2,6 % kasvusta. Vuoden 2017 kasvu on tarkistunut 3,2 prosenttiin alustavasta 3,1 % kasvusta ja vuoden 2018 kasvu on tarkistunut 1,7 prosentista 1,3 prosenttiin.

Vuosien 2017 ja 2018 tilastot ovat edelleen historiallisen luottamusvälin sisällä samoin kuin VM:n syyskuun 2019 ennuste vuodelle 2019. Tilastomuutokset ovat hyvin lähellä luottamusvälien reunoja ja varsinkin vuoden 2018 tarkistuminen on poikkeuksellisen suuri.

Kuva 5. Syyskuun 2019 BKT:n ennuste vuosille 2019 ja 2020 ja sen epävarmuutta kuvaava viuhka sekä toteutunut BKT ja sen epävarmuutta kuvaava viuhka.



Viuhkakuvio on laskettu BKT:n historiallisista ennustepoikkeamista vuosilta 1980–2020 verraten syksyn ennusteita viimeisimpään julkaistuun tilastoon. Näin saatuja keskipoikkeamia sovelletaan normaalijakaumaoletukseen, minkä avulla saadaan kuvassa 5 esitetyn kaltainen 80 prosentin luottamusväli kuluva ja tulevan vuoden ennusteille. On kuitenkin mahdollista, että toteutunut talouskasvu ei ole jakauman sisällä.

3.3 Julkisen talouden ennustepoikkeama

Julkisen talouden ennuste perustuu menneeseen kehitykseen, reaalityalouden ennusteisiin sekä ennustejankokhtana tiedossa oleviin päätösperäisiin toimiin. Julkisen talouden tila on pitkälti riippuvainen yleisestä talouskehityksestä, mutta kytkös on myös toisen suuntaisen eli finanssipoliittiset toimet vaikuttavat kokonaistaloudelliseen aktiviteettiin ja yksityisen sektorin kehitykseen.

Luvussa tarkastellaan julkisen talouden ja sen alasektoreiden rahoitusaseman syyskuussa 2019 laadittuja ennusteita vuodelle 2020 ja verrataan niitä tämän hetkiseen tietoon toteutuneesta rahoitusasemasta.

BKT:n kasvu osoittautui v. 2019 hieman heikommaksi ja v. 2020 jyrkästi heikommaksi kuin syksyllä 2019 ennustettiin. Julkisyhteisöjen rahoitusasema oli myös selvästi ennustettua heikompi, poikkeama oli noin 4,1 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Covid-19-epidemia aiheuttama talouden taantuma sekä sen seurauksena tehdyt toimet heikensivät julkista taloutta rajusti, mikä näkyy suurina ennustepoikkeamina.

Taulukko 2. BKT:n muutoksen sekä julkisyhteisöjen rahoitusaseman tarkentuminen

BKT:n muutos	2019	2020
Syksy 2019	1,5	1,0
Kevät 2021	1,3	-2,8
erotus	-0,2	-3,8
Julkisyhteisöjen rahoitusasema	2019	2020
Syksy 2019	-1,0	-1,4
Kevät 2021	-1,0	-5,4
erotus	0,0	-4,1

Valtionhallinnon rahoitusasema oli ennustettua heikompi erityisesti päätösperäisten toimien vuoksi. Lisäksi suhdannetilanteen jyrkkä heikentyminen heikensi rahoitusasemaa yli yhden prosenttiyksikön suhteessa BKT:hen.

Paikallishallinnon rahoitusasema oli v. 2020 ennakkotietojen mukaan prosenttiyksikön vahvempi kuin syksyllä 2019 arvioitiin. Merkittävimmät tekijät ennustepoikkeaman taustalla ovat valtiovallan kunnille ja kuntayhtymille kohdentamat koronatuotet, joiden vuoksi tulonsiirrot valtiolta paikallishallinnolle olivat yli 2 mrd. euroa suuremmat kuin syksyllä 2019 ennustettiin. Lisäksi paikallishallinnon kulutusmenot jäivät syksyllä 2019 arvioitua pienemmiksi mm. kuntien ja kuntayhtymien omien sopeutustoimien ja kunta-alan palkkatarkistuksen ajoituksellisten tekijöiden vuoksi. Heikosta suhdannetilanteesta huolimatta kuntien verotulot kehittyivät likimain ennustetun mukaisesti, sillä osana kuntatalouden koronatuotoja yhteisöveron jako-osuutta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä.

Työeläkelaitosten vuoden 2020 ylijäämä on ennakkotietojen mukaan 0,2 % suhteessa BKT:hen. Siten ylijäämä on noin 0,6 prosenttiyksikköä syksyn 2019 ennustetta heikompi. Työeläkelaitosten rahoitusasemaa heikensi Covid-19-epidemia vuoksi tehty työeläkemaksujen määräaikainen alennus sekä palkkasumman heikko kehitys.

Muiden sosiaaliturvarahastojen ylijäämä v. 2020 on ennakkotietojen mukaan -0,1 % suhteessa BKT:hen v. 2019. Siten rahoitusasema oli runsaat 0,2 prosenttiyksikköä syksyn 2019

ennustetta heikompi. Työttömyyden ja erityisesti lomautusten raju kasvu heikensi sektorin rahoitusasemaa. Toisaalta valtio maksoi poikkeuksellisesti ansiosidonnaisten työttömyystuuksille rahoitusosuuden lomautusajalta, mikä paransi sektorin tuloja.

Valtionvelan ennuste pohjautuu suoraan valtion budjetin nettorahoitustarpeeseen ja siten ennusteessa käytetty velka-arvio on sama kuin budjetissa. Syksyllä 2019 valtionvelan arvioitiin olevan 43,9 % suhteessa BKT:hen v. 2020. Valtionvelka oli lopulta 8,6 prosenttiyksikköä suurempi.

Julkisyhteisöjen velkaan luetaan myös paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen velat. Lisäksi näiden yksiköiden väliset velat netotetaan pois. Vuoden 2019 syksyllä julkisyhteisöjen velkasuhteeksi ennakointiin 58,8 prosenttia v. 2020. Toteutunut velkasuhde osoittautui 10,4 prosenttiyksikköä suuremmaksi, 69,2 prosentiksi.

Velan nimellinen määrä oli 17,6 mrd. euroa ennustettua suurempi. Nimellisesti valtionhallinnon velka oli 15,7 mrd. euroa ennustettua suurempi, kun taas paikallishallinnon velan ennuste poikkesi oli vain 0,1 mrd. Sosiaaliturvarahastojen velka oli noin 2 miljardia euroa ennustettua suurempi.

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman tarkentuminen, % suhteessa BKT:hen

	2020
Valtionhallinnon rahoitusasema, syksy 2019	-1.2
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-1.1
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-3.5
Muiden tekijöiden vaikutus	0.2
Valtionhallinnon rahoitusasema, kevät 2021	-5.6
Paikallishallinnon rahoitusasema, syksy 2019	-0.9
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0.4
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	1.3
Muiden tekijöiden vaikutus	0.1
Paikallishallinnon rahoitusasema, kevät 2021	0.1
Työeläkelaitosten rahoitusasema, syksy 2019	0.7
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0.3
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0.5
Muiden tekijöiden vaikutus	0.3
Työeläkelaitosten rahoitusasema, kevät 2021	0.2
Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema, syksy 2019	0.1
Muuttuneen makroennusteen vaikutus tulo- ja menoarvioon	-0.4
Päätösperäisten toimenpiteiden vaikutus tulo- ja menoarvioon	0.1
Muiden tekijöiden vaikutus	0.1
Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema, kevät 2021	-0.1

4 Lisätietoja

Taloudellinen katsaus, syksy 2019

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161816>

Taloudellinen katsaus, kevät 2021

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163100>



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-700-5 (pdf)

Kesäkuu 2021